



Les essais de gestion intégrée de l'Institution Adour

Jacques Lolive, Didier Taverne

► To cite this version:

Jacques Lolive, Didier Taverne. Les essais de gestion intégrée de l'Institution Adour. Nathalie Blanc, Sophie Bonin. Grands barrages et habitants. Les risques sociaux du développement, Editions Quae, coll. Natures sociales, pp.247-265, 2008, 978-2-7592-0071-9. hal-00978157

HAL Id: hal-00978157

<https://hal.univ-grenoble-alpes.fr/hal-00978157>

Submitted on 5 May 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Les essais de gestion intégrée de l'Institution Adour

Jacques Lolive et Didier Taverne (laboratoire SET, CNRS)

Comment passer de la construction des barrages à une logique de gestion intégrée ? Tel est le problème de l'Institution Adour, un Etablissement Public Territorial de Bassin¹ (EPTB), qui se trouve placé, bien malgré lui, en situation d'apprentissage. L'analyse de cette difficile transition va nous permettre de réfléchir aux modalités du changement institutionnel qui pourraient permettre à une structure d'aménagement de s'ouvrir à la question environnementale sans renier totalement ses compétences initiales.

L'Institution interdépartementale pour l'aménagement du bassin de l'Adour ou Institution Adour a été créée en 1978 par les quatre départements du bassin de l'Adour : Hautes-Pyrénées, Gers, Landes, et Pyrénées-Atlantiques. Ses missions fondatrices étaient la gestion et l'augmentation de la ressource en eau, la protection contre les crues, la lutte contre la pollution. Pour mener à bien ces missions, l'Institution Adour construisit de nombreux barrages, dont les 23 réservoirs de soutien d'été en service, mis en place dans les années 80 et 90 sur les rivières déficitaires, qui atteignent une capacité totale de 59 millions de m³.

En dépit de son indéniable réussite, cette logique équipementière est remise en cause depuis la loi sur l'eau de 1992. L'Institution Adour subit alors une injonction de durabilité de la part de ses tutelles et de ses financeurs (chapitre I). Elle doit satisfaire des objectifs qualitatifs de gestion intégrée. La gestion intégrée de la ressource en eau est une notion utilisée en France qui constitue la déclinaison du développement durable dans le champ de la politique de l'eau. Elle vise à prendre en compte l'ensemble des problématiques (milieux, qualité, quantité, etc.) et des usages liés à l'eau (agriculture, pêche, industrie, usage domestique, etc.) pour aboutir à une gestion concertée et équilibrée de la ressource et des milieux aquatiques.

Les réussites passées de la logique équipementière qui sous-tendait son action antérieure expliquent les réticences des responsables de l'Institution Adour devant ce changement imposé et leurs hésitations concernant les modes d'action à mettre en œuvre. Nous en présenterons les conséquences à travers le télescopage des logiques d'action mises en œuvre par l'Institution Adour qui se contrarient et se contredisent (chapitre II).

Devant cette difficulté de l'Institution Adour à innover, nous avons proposé de lui fournir un appui stratégique destiné à améliorer sa gestion des quelques projets innovants conformes à la transformation nécessaire. Cette tentative s'est soldée par un échec (chapitre III). Une autre solution paradoxale s'ébauche actuellement au sein de l'Institution Adour qui s'appuie sur la revalorisation du savoir politique des membres de l'Institution Adour et la critique en actes des théories reposant sur la rationalité stratégique et les débats au sein de l'espace public (chapitre IV). Après avoir refusé notre soutien pédagogique, l'Institution Adour s'engage peut-être dans un nouveau processus d'apprentissage, non-dirigé celui-là, pour s'adapter à son nouvel environnement juridico-politique.

¹ Pour faciliter, à l'échelle d'un bassin ou d'un sous-bassin hydrographique, la prévention des inondations et la gestion équilibrée de la ressource en eau, les collectivités territoriales intéressées et leurs groupements peuvent s'associer au sein d'un Etablissement Public Territorial de Bassin.

I. « Le Prince éclairé » : la domination d'une logique équipementière couronnée de succès

Cette première séquence d'action de l'Institution Adour se caractérise par une situation d'hégémonie technico-politique et par une logique d'action de type administration rationnelle. Notre analyse s'est appuyée sur l'évaluation ex post de l'action de l'EPTB depuis sa création². L'exploitation de la littérature grise (essentiellement les documents administratifs) et les entretiens avec les principaux acteurs ont permis un cadrage historique distinguant :

- la réflexion préliminaire de l'Action Concertée (1973-1977) qui a permis de définir un programme d'intervention, le plan directeur d'aménagement hydraulique du bassin du fleuve, et la structure chargée de sa mise en œuvre, l'EPTB ;
- la phase de réalisation de travaux (1978-1997) conformes au programme d'intervention : il s'agit, d'une part, d'aménager les rivières (endiguements, seuils de stabilisation) pour lutter contre les inondations et stabiliser leur lit ; d'autre part, de construire des barrages de soutien d'étiages pour satisfaire les besoins en eau (pour l'irrigation notamment). Une première période (1981-1991) est surtout consacrée à la lutte contre les inondations, la seconde période (pour l'essentiel entre 1987 et 1995) à la création de ressources en eau pour l'irrigation. L'intervention concernant les pollutions a été faible (si l'on excepte l'effet indirect de dilution des polluants par les barrages de soutien d'étiage) ;
- le tournant vers la politique de gestion intégrée (depuis 1998).

L'analyse révèle la logique *équipementière* qui sous-tend l'action de l'EPTB, telle qu'elle s'est imposée durant la période de réalisation des travaux. Cette logique d'aménagement, très répandue, respecte un déroulement qui témoigne de hiérarchies implicites. Il faut *d'abord* réaliser des équipements pour répondre à des besoins sociaux impératifs et urgents. On se préoccupera *ensuite* de gérer leur impact social et environnemental. Les points forts de cette période équipementière, qui ont fait son succès, risquent de devenir des obstacles pour le passage à la gestion intégrée :

- Une politique sectorielle centrée sur la gestion hydraulique de la ressource — on raisonne presque uniquement en termes de flux et de stocks — alors que la loi sur l'eau de 1992 et les projets législatifs actuels préconisent une gestion spatiale et environnementale de l'eau ;
- Un partenariat resserré élus-agriculteurs : ce qui était prévisible, compte tenu du type de problème à résoudre (ressources en eau agricole, inondations) le partenariat s'est limité au système d'acteurs directement constitué par ces problèmes ;

² Cf. Hombrado A., 2001, *Évaluation de la politique de l'Institution Adour de 1978 à nos jours. Vers la mise en œuvre d'une gestion intégrée de l'eau*, mémoire de DEA « Sociétés, aménagement et développement local », Université de Pau, septembre 2001.

- Une culture de l'efficacité technique, centrée sur le problem solving³, la recherche de solutions, au détriment du problem setting, de l'analyse des problèmes, ce qui était l'objet de l'Action Concertée et sur les analyses de laquelle l'IA ne revient pas ;
- L'absence de réflexion stratégique et l'absence d'apprentissage organisationnel.

La caractérisation théorique de cette logique d'action peut se faire en référence à l'ancienne tradition de l'administration rationnelle dont le chimiste et ministre de l'Intérieur sous l'Empire, Jean-Antoine Chaptal, s'était fait le premier inspirateur⁴. On y trouve une hégémonie technico-politique, le décideur éclairé par des experts mène une politique volontariste. Une fois l'action réalisée, il dispose de critères d'évaluation simple et fiables, qui portent sur l'efficacité technico-économique de l'action. L'évaluation vérifie, d'une part, que les objectifs ont bien été atteints et, d'autre part, que les avantages issus de l'action sont bien supérieurs à ses coûts. En matière d'aménagement, cette conception fut largement dominante dans ce qu'il est convenu d'appeler un modèle d'action publique par commandement. Les principales caractéristiques de cette logique d'action sont rappelées dans le tableau ci-dessous

| SITUATION : HÉGÉMONIE TECHNICO-ÉCONOMIQUE | | | | | |
|---|---|----------------------|--|------------------------------------|----------------------------|
| Logique : ce qui importe | Méthodologie d'action | Modèle | Méthodologie d'évaluation | Objet d'évaluation | Contenu de l'évaluation |
| La raison dominante | Décideur stratège Volontarisme Action publique éclairée par la science et la technique | Le Prince éclairé | Évaluation analytique (analyse coûts- avantages...) | Efficacité technico- économique | Études économiques |

Cette séquence d'action domine les vingt premières années de fonctionnement de l'EPTB. Pourtant dès 1992, la loi sur l'eau modifie la donne. Il ne s'agit plus tant de se doter d'objectifs quantitatifs que d'intégrer à la gestion les différentes dimensions de l'eau, en tenant compte donc de critères de durabilité de la ressource, de qualité de l'eau et de l'environnement associé. L'injonction de durabilité se renforce avec le projet de Directive Cadre de l'Union Européenne (DCE) qui sera appliquée à compter de 2006 et qui impose aux Etats membres de prendre en compte de nouveaux critères de gestion de l'eau. Paradoxalement, c'est également la réussite de l'action équipementière de l'EPTB qui motive son abandon ou du moins sa refonte totale : la réalisation de l'Action Concertée s'est traduite par la réalisation de la quasi-totalité des barrages prévus et par l'épuisement consécutif des sites favorables.

³ Sur cette opposition entre problem setting et problem solving, lire Schön D., 1983, *The Reflective Practitioner (How Professionals Think in Action)*, New York, Basic Books.

⁴ « Un bon système d'administration est celui qui présente à la fois, force et promptitude pour l'exécution de la loi ; facilité, justice et économie pour l'administré. La force d'un système d'administration est toute dans la certitude de l'exécution entière de la loi et des actes de gouvernement. Cette certitude existe toutes les fois que l'exécution est remise à un seul homme responsable (le préfet)... Le pouvoir central exigera qu'ils (les préfets) fassent des tournées d'inspection très fréquente dans leur département, et qu'ils en rendent compte. Ils doivent enquêter dans l'idée d'une administration plus rationnelle et d'un développement de l'information statistique. ».

Cette situation nouvelle ne déstabilise pas brutalement la logique équipementière de l'EPTB qui reste dominante jusqu'en 1998, mais elle va vers sa fin. Elle se traduit par le lancement par l'EPTB de quelques projets plus conformes à la gestion intégrée (exemples les actions concernant les poissons migrateurs, les déchets flottants, les SAGE⁵, la mission Adour Maritime), cependant la politique de l'EPTB suit un cours hésitant : les actions se contredisent entre elles et obéissent à des logiques très différentes. Les responsables de l'EPTB ont réussi la politique sectorielle proposée par l'Action Concertée. Les problèmes commencent quand on sort de ce cadre rassurant et maîtrisé pour rentrer dans un contexte d'invention. Le désarroi est alors perceptible.

II. Les tentatives erratiques de transformation de l'EPTB

Pour analyser ces actions contradictoires de l'Institution Adour, nous avons distingué deux logiques d'action supplémentaires qui viennent s'ajouter à la logique équipementière : le recours à la gouvernance pour tenter de réduire les contestations et le modèle de l'anarchie organisée pour agir en situation d'incertitude. Le télescopage de ces différentes logiques brouille la lisibilité de l'action de l'Institution Adour.

Renforcer la gouvernance des contestations ?

L'EPTB a tenté de renouveler les relations à son environnement, nécessaire à la définition et à la mise en œuvre d'une nouvelle politique, davantage intégrée. Dans un premier temps, les Etats Généraux de l'Adour ont été organisés, qui ont donné la parole au public, invité dans de nombreuses réunions. Ils devaient susciter des pistes nouvelles d'action et un enracinement renouvelé de l'Institution. Dans la foulée, une chargée de mission de l'Institution est chargée d'organiser un Conseil de Développement Durable (CDD). L'existence de ce Conseil ne peut être comprise hors de la décision finalement prise de créer deux SAGE. En effet, chacun devra comporter un CLE. Compte tenu du mode de composition de ces CLE⁶, il est fort probable que la participation des usagers et de leurs représentants sera plus que réduite, contrairement aux espoirs des associations environnementales. Ce qui devrait tendre encore plus les relations entre ces associations et l'EPTB. L'existence d'un conseil de développement durable, parallèle aux SAGES, devrait donc permettre aux diverses catégories d'usagers et notamment les associations environnementales de s'exprimer et d'être prises en considération. Le CDD pourrait ainsi constituer une « force de proposition » pour la CLE.

Cet exemple illustre une logique d'action très répandue aujourd'hui, la gouvernance, dont les principales caractéristiques sont résumées dans le tableau ci-dessous

⁵ Le Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE) élaboré par la C.L.E. (Commission Locale de l'Eau) fixe les objectifs d'utilisation, de valorisation et de protection des ressources en eau et des milieux aquatiques de son périmètre (cf. article 5 de la loi sur l'eau de 1992 abrogée, repris par l'article L212-3 du Code de l'Environnement). Un S.A.G.E. est donc conçu pour fixer des objectifs de gestion et d'aménagement sur une unité hydrographique cohérente : le bassin versant.

⁶ La moitié des voix revient aux collectivités locales, un quart aux administrations d'Etat et enfin un quart aux représentants d'usagers, sachant que parmi ceux-ci, on retrouve aussi bien des industriels, des agriculteurs, des riverains que des associations naturalistes.

| SITUATION : CONTESTATIONS | | | | | |
|--------------------------------|--|-------------------|---|------------------------------------|----------------------------|
| Logique : ce qui importe | Méthodologie d'action | Modèle | Méthodologie d'évaluation | Objet d'évaluation | Contenu de l'évaluation |
| Le conflit créateur | Pluralité d'acteurs (<i>stakeholders</i>) en conflit rationalités multiples et limitées Négociation avec les groupes de pression | La gouvernance | Évaluation pluraliste, procédurale et multicritère | Efficacité technico- économique | Toutes études |

Cependant, la suite de l'histoire est plus surprenante. La chargée de mission consacre plusieurs mois de travail à la préparation de ce Conseil qui tient sa première réunion. Première et dernière réunion, qui ne tint pas plus d'une heure. Face aux interrogations du Préfet qui ne voit pas l'intérêt de créer un « doublon » de la CLE ; face aux contestations dont l'institution fait l'objet, tant de la part des environnementalistes que des agriculteurs qui entendent bien avoir la majorité des voix au conseil, le Président préfère clore la réunion et renvoyer la démocratie de l'eau, qui constitue pourtant une part importante de son discours, aux calendes grecques.

Cet échec du CDD peut être lu comme incapacité à mettre en œuvre une gouvernance de l'eau. Jusqu'alors, le gouvernement de l'eau par l'Institution Adour impliquait des acteurs en nombre limité, aux objectifs convergents (gestion de la ressource) et l'Institution forte de son expertise n'était pas contestée outre mesure. Les effets contreproductifs de la gestion quantitative sont de plus en plus patents, les préoccupations sociétales évoluent, et l'institution doit maintenant apprendre à gérer la contestation dont elle fait l'objet. L'un des moyens de gestion de la contestation réside dans l'ouverture d'espaces de débats, de confrontation et de négociation entre des acteurs aux rationalités divergentes. Autrement dit, la méthodologie adaptée est celle de la gouvernance qui suppose qu'une place soit faite au pluralisme. Il serait trop simple d'imputer l'échec de cette tentative à la seule Institution. En effet, parmi les participants au CDD, nombreux sont ceux qui s'opposent au principe même de ce Conseil. Les environnementalistes tout particulièrement veulent une CLE et rien d'autre. Il en résulte que le désir de démocratie dialogique se heurte finalement à la culture politique française dans laquelle tout progrès de la démocratie doit être garanti par l'Etat. Aussi les associations préfèrent-elles la CLE qui dispose d'une forte légitimité institutionnelle, puisque inscrite dans la loi, à une procédure dialogique dont rien ne vient garantir les modes de fonctionnement et les finalités. De plus, au sein de cette CLE, ils pouvaient nourrir l'espoir d'une alliance avec l'Etat, contre les élus locaux.

Agir en situation d'anarchie organisée ?

L'exemple précédent nous indique combien il est difficile d'analyser les actions de l'Institution Adour avec les modèles classiques de la science politique qui privilégient la rationalité des acteurs. C'est pourquoi il faut se tourner vers d'autres modèles, comme celui

proposé James March, pour avancer dans la compréhension des difficultés rencontrées. Contrairement au modèle stratégique, c'est l'indétermination des acteurs, des opportunités, des problèmes et des solutions qui prédomine dans le modèle de March, modèle dit « de la mise au panier ». Selon lui, les processus qui conduisent à la définition et à la mise en œuvre de politiques publiques résultent d'un « mélange d'interactions variées, accidentellement reliées les unes aux autres, excluant tout schéma rationnel⁷... »

Un exemple illustre bien cet entrecroisement d'intérêts hétérogènes qui font que la décision échappe apparemment au sens commun : l'installation de compteurs afin de mieux gérer les prélèvements. « Ça part bien avec une charte passée avec les Conseils Généraux, les Chambres d'Agriculture et les MISE⁸ qui sont demandeuses. Notre mission devait être d'installer des compteurs, de les relever, de faire le suivi et la sensibilisation des agriculteurs etc. Ça devait être fait par l'Institution, c'est signé. Ça c'est fait, mais sans l'Institution. Comme l'EPTB n'a pas pris en charge la pose des compteurs, ce sont les Chambres d'Agriculture qui ont pris en charge. Tout a été cassé presque du jour au lendemain. Alors que c'était une demande de la MISE, que les jeunes (des emplois jeunes embauchés spécialement pour cette mission NDR) avaient réalisé une enquête sur les prélèvements, connaissaient les agriculteurs et donc pouvaient faire du bon travail d'animation, suivre les compteurs... c'était bien parti, mais l'enquête n'était pas tout à fait terminée que vlan... Le résultat est que les compteurs sont installés mais que les agriculteurs les relèvent eux-mêmes et transmettent les informations à l'Agence de l'Eau. Les Chambres d'Agriculture gèrent les compteurs avec les compagnies d'aménagement... ». L'action engagée est donc, en cours de route, totalement modifiée sous l'effet, d'une part, d'un faible investissement de l'EPTB et, d'autre part, du poids de certains acteurs qui n'ont aucun intérêt à voir l'EPTB monter en compétences en matière de gestion des prélèvements. Tout se passe comme si le fait de faire ou de ne pas faire était finalement indifférent, comme si l'engagement dans l'action n'avait pas un coût (embauche de personnel, réalisation d'une enquête...) de même que le retrait puisqu'en l'occurrence non seulement l'EPTB ne répond pas à la demande d'une MISE mais qu'en plus elle se prive d'un levier d'action non négligeable sur de très gros consommateurs d'eau⁹.

D'une manière plus générale, la gestion de l'eau met en présence des acteurs aux préoccupations diverses : l'EPTB lui-même traditionnellement davantage préoccupé par la gestion de la ressource, les conseils généraux diversement concernés selon qu'ils sont en amont ou en aval du bassin hydrologique, les services de l'Etat, l'Agence de l'Eau, sans parler des agriculteurs et de leurs organisations, des élus locaux qui ont des compétences en la matière, les pêcheurs et les institutions en charge des poissons, les riverains et autres usagers de l'eau etc. Chaque catégorie d'acteurs est porteur d'une certaine vision du problème et des solutions à y apporter, de la répartition des rôles dans le dispositif de gestion et que, depuis 1992, aucun référentiel stabilisé n'a pu s'imposer, aucune communauté épistémique n'a pu émerger. Le résultat en est que les perceptions des problèmes à traiter et des solutions adéquates sont modifiées en permanence.

Cette situation caractérise des organisations de type *anarchies organisées* dans lesquelles « les préférences (sont) incertaines, les technologies floues et la participation fluctuante »¹⁰. Ces organisations, à l'instar de cet EPTB, ont des préférences floues non seulement parce que ce sont des organisations composites¹¹, mais aussi parce que les participants ne connaissent pas précisément leurs préférences. Il en va ainsi du choix de mettre en œuvre des SAGE ou bien de continuer dans la logique du Plan de Gestion des Étiages (PGE). Cette question est

⁷ Lagroye J., 1991, *Sociologie politique*, Paris, Ed Dalloz & Presses de la fondation nationale des sciences politiques, 443.

⁸ La MISE regroupe l'ensemble des services de l'État et les établissements publics assurant des missions dans le domaine de l'eau à l'échelon du département (Préfecture, DDAF, DDE, DDASS, DRIRE, DIREN, Service Navigation, Conseil Supérieur de la Pêche, Agence de l'eau)

⁹ On estime que 60% de la ressource est destiné à un usage agricole

¹⁰ March J., 1991, *Décision et organisation*, Paris, Editions d'organisation.

¹¹ L'EPTB regroupe plusieurs Conseils Généraux qui n'ont apparemment pas les mêmes priorités.

l'occasion de voir comment plusieurs méthodologies d'action sont en concurrence, sans que les acteurs puissent clairement se déterminer, non seulement quant à l'action à engager, mais aussi à propos des partenaires à y associer.

« Concernant le SAGE, il y aurait deux solutions. La première créer des SAGE afin d'engager une politique territoriale, une gestion intégrée avec quelques nouveaux acteurs. La seconde, continuer dans le cadre du PGE, concentré sur les relations entre élus et agriculteurs. On peut atteindre les objectifs du SDAGE par ce biais, sans en supporter les contraintes réglementaires. Est-ce que ce n'est pas la meilleure démarche ? Je ne sais pas, je m'interroge »

An fond, les alternatives en présence s'équivalent. Faire ceci ou cela devient indifférent. L'action est réversible parce que les participants n'arrivent pas à caractériser les avantages et les inconvénients liés à chacune, faute probablement d'avoir précisément défini des objectifs clairs, mais aussi faute de s'inscrire dans un réseau suffisamment fort pour assurer une faisabilité politique suffisante au changement. Si l'on estime que des objectifs différents peuvent être poursuivis avec les mêmes acteurs alors pourquoi supporter le coût d'une refonte du réseau ?

Dans les faits, les anarchies organisées procèdent par tâtonnements. Les expériences passées, les échecs, les réussites bornent ainsi les choix. Les acteurs découvrent leurs préférences à travers l'action plus qu'ils n'agissent en fonction de leurs préférences. L'action emprunte beaucoup aux opportunités que l'on saisit à un moment donné, quitte à les abandonner quelque temps plus tard. Ce qui conduit l'EPTB à la mise en œuvre d'actions qui lui sont souvent imposées de l'extérieur et qui ne sont que peu suivies, ne s'intègrent pas dans une politique d'ensemble.

« L'EPTB a hérité du tourisme... Elle s'est retrouvée avec des demandes de financement énormes (pour) des tas de projets et elle a laissé tomber ces trucs-là parce qu'elle a senti que c'était un très gros travail sans avoir les moyens humains... Bon elle n'avait pas à rentrer là-dedans.... »

Les participants entrent et sortent des dispositifs au gré des contraintes qu'ils rencontrent dans l'action. Le modèle de prise de décision n'est plus le modèle rationnel classique dans la mesure où les actions engagées ne relèvent plus d'une rationalité telle que le choix des moyens à mettre en œuvre est déterminé par la politique définie, le changement souhaité. C'est plutôt la panoplie des moyens envisagés ou possibles, les différents projets en présence, les injonctions extérieures, qui permettent de définir une politique. Celle-ci reste donc très fluctuante car l'espace du choix n'est pas encadré par des « doctrines » fortes. Ici, on a plutôt un tri opéré en fonction de l'importance de l'urgence, des expériences antérieures, des préférences individuelles, des rapports de force entre participants, des solutions de rechange dont on dispose etc. Le problème n'est donc pas de faire le meilleur choix possible, mais de limiter les risques liés au choix. Les principales caractéristiques de ce modèle d'action sont résumées ci-dessous

| SITUATION : INDÉTERMINATION | | | | | |
|---------------------------------|--|--------|------------------------------|---|----------------------------|
| Logique : ce qui importe | Méthodologie d'action | Modèle | Méthodologie d'évaluation | Objet d'évaluation | Contenu de l'évaluation |
| Découvrir ses préférences | Décideur indécis sur les moyens et les fins « Mise au panier » (modèle dit de la poubelle) Mise en place d'un guichet, Saisie d'opportunités et décision fortement aléatoire | Le jeu | Marketing stratégique | Capacité du décideur à élaborer ses préférences et à convaincre l'opinion (Communication) | Discours et images |

La conséquence de ce type de fonctionnement est que l'action de l'Institution perd de sa lisibilité. Les hésitations de l'EPTB, ses retours en arrière, son incapacité à définir une politique cohérente entament finalement sa légitimité.

III. L'accompagnement stratégique PROTEE pour apprendre à gérer l'innovation

Les hésitations de l'Institution Adour semblaient provenir de ses difficultés à gérer l'innovation en son sein, et à passer d'une logique équipementière à une logique de gestion intégrée ; nous avons donc proposé à ses responsables un appui méthodologique pour accompagner la mise en œuvre des projets innovants qui constituent le contenu de cette nouvelle politique.

Présentation de la méthode

Nos propositions se sont appuyées sur les acquis d'un programme de recherches et d'expérimentations¹² auquel nous avons participé ; il concernait la gestion des projets innovants et s'inspirait de la sociologie de l'innovation¹³ et du management de projet¹⁴. Dans

¹² Cette méthodologie PROTEE (PROcédure dans les Transports d'Evaluation et de suivi des innovations considérées comme des Expérimentations collectives) constitue l'aboutissement d'un programme de recherche entrepris en 1997 par une équipe de recherche européenne pour élaborer des indicateurs de suivi de projets, de politiques et de programmes innovants s'inspirant de la sociologie de l'innovation (B. Latour) et du management de projet (C. Midler). Les partenaires de cette série de recherches (STEMM puis PROTEE) financées notamment par la Commission Européenne (DG VII) sont le Centre de Sociologie de l'Innovation de l'École des Mines de Paris (B. Latour, P. Laredo), le SET (J. Lolive), la société Technicatome (M. Duret, S. Martin), la société belge Cohérence (O. J. de Bisthoven). Des laboratoires (Brunel University, Universiteit Maastricht) et des sociétés (ZIV, Krupp, Mondragon Sistemas) étrangers y participaient. L'innovation y est considérée comme une expérimentation collective dont l'évaluation s'attache à définir la capacité d'apprentissage. Notre expérimentation est une des composantes de la phase opérationnelle (PROTÉE 2) de ce programme de recherche.

¹³ Cf. Latour B., 1992, *Aramis ou l'amour des techniques*, Paris, La Découverte.

ce programme, l'innovation est considérée comme une expérimentation collective dont l'évaluation s'attache à définir la capacité d'apprentissage. L'innovateur doit apprendre le plus possible sur le monde qui attend le projet en fermant le plus tard possible l'éventail des choix. Les chercheurs élaborent avec lui un tableau de bord regroupant les informations indispensables à la conduite du projet innovant et permettant d'identifier ou d'anticiper les obstacles rencontrés lors de sa mise en œuvre selon 4 classes d'indicateurs correspondant à quatre aspects problématiques : 1/ Quel est l'environnement du projet (le monde futur du projet) ? Quelles sont les incertitudes qu'il recèle ? 2/ Quelle est la plasticité du projet et quels sont les intérêts et les résistances qu'il suscite et qui sont susceptibles d'évoluer ? 3/ Quelle est la pertinence des épreuves (informations, expertises, évaluations) dont il s'est doté ? 4/ Le projet apprend-il ? Ce protocole vise, au travers d'une description risquée du projet, à une meilleure gestion du projet. Il faut se tourner vers des formes standardisées de description (la descriptibilité des projets), mais des formes particulières qui permettent, à côté des potentialités du projet, d'évaluer les risques encourus. Dès les phases préliminaires, le porteur de projet doit ébaucher les obstacles, les variantes, les alternatives techniques, avec lesquels son propre projet sera amené à dialoguer et se battre.

Cette description permet notamment d'éviter les travers de la démarche stratégique classique. La tentation balistique est plus fréquente : selon elle, le projet innovant n'est que l'application d'une idée « géniale ». La réalisation du projet n'est que la matérialisation de cette idée, l'actualisation d'un potentiel. Elle n'ajoutera rien de fondamental au projet. Les événements, les difficultés qui peuvent survenir durant cette phase ne sont que des obstacles à la réalisation. Lorsque le projet est contesté, le porteur de projet peut alors céder à la « paranoïa » qui consiste à accuser les contestataires de n'avoir rien compris au projet, de refuser le progrès et de mener un complot en vue de sa perte. Le porteur de projet s'enferme alors dans un petit monde chimérique et complaisant, composé des seuls alliés, où règne une seule logique, celle de son projet, et il devient sourd à tous les éléments dérangeants de la réalité. Cette troisième pathologie lui fait évaluer son projet par des experts favorables qui ne sont donc pas représentatifs et de lui faire subir des épreuves qui ne sont pas pertinentes.

En procédant au repérage fin des modifications engendrées par le projet dans son environnement (le monde futur du projet), qui ont d'autant plus de chances de survenir que le projet est innovant, il doit être possible de définir précisément les alliances nécessaires et les oppositions à éviter, les zones de négociation envisageables, les déformations possibles du projet qui ne remettent pas en cause sa substance. La gestion de la politique innovante, donc celle des projets conformes qui la constituent, s'inscrit dans un pacte d'apprentissage entre un/des gestionnaires et les évaluateurs. C'est pourquoi, dans un second temps, les évaluateurs et le(s) gestionnaire(s) vont se rencontrer périodiquement pour confronter leurs points de vue et voir comment la politique a progressé. Pour les deux, il s'agit moins de sanctionner que d'apprendre de l'étape passée pour définir conjointement l'étape suivante (évaluation périodique). Les actions qui composent la politique sont évaluées sous l'angle de leur capacité d'apprentissage : est-ce qu'elles se modifient pour s'adapter aux contraintes et aux oppositions de leur environnement.

¹⁴ Cf. Midler C., 1993, *L'auto qui n'existait pas*, Paris, Interéditions, 1993 et Midler C., 1993, « L'acteur projet : situations, missions, moyens », in Giard V. et Midler C. (dir) *Pilotages de Projets et Entreprises*, Paris, Economica, pp 81-99.

Cette forme d'évaluation au fil de l'eau qui accompagne l'action des chargés de mission s'inscrit dans le cadre d'une logique d'action en situation de controverse scientifique dont les principales caractéristiques sont résumées ci-dessous :

| SITUATION : CONTROVERSE SCIENTIFIQUE | | | | | |
|---|---|-------------------------------|---|------------------------------------|--------------------------------|
| Logique : ce qui importe | Méthodologie d'action | Modèle | Méthodologie d'évaluation | Objet d'évaluation | Contenu de l'évaluation |
| L'exploration des possibles | Confrontation des expertises, des profanes et des experts Recomposition du savoir scientifique (forums hybrides) | L'innovation et la précaution | Expérimentation collective (PROTEE...). | Capacité d'apprentissage du projet | « Descriptions risquées » |

L'accompagnement stratégique a été accepté, après quelques hésitations, par le Conseil d'Administration de l'Institution Adour qui a accepté de co-financer l'accompagnement stratégique (10 000 € sur deux ans) avec l'Agence de l'Eau et de mettre en place un comité de pilotage. Trois projets conformes à la logique de gestion intégrée ont été choisis avec les responsables de l'Institution Adour : le SAGE Adour amont ; le SAGE Midouze et la mission Adour Maritime. Nous sommes donc entrés en contact avec les deux chargés de mission qui géraient ces projets. L'accompagnement stratégique se traduit pour l'essentiel par

- l'élaboration avec les gestionnaires d'un tableau de bord stratégique qui permettra un suivi au jour le jour des actions menées afin d'anticiper les contraintes et les problèmes qui pèseront sur la conception et la réalisation du projet ;
- un suivi périodique avec les gestionnaires sur une période de deux ans permettant d'actualiser le tableau de bord et de faire face aux problèmes rencontrés dans la mise en œuvre des projets.

La première étape de l'accompagnement s'était achevée en avril 2003. La seconde phase de suivi périodique durait depuis 6 mois quand elle fut brutalement remise en cause. Suite à une présentation publique devant les financeurs de l'état d'avancement de notre travail devant les financeurs, les administrations et les chercheurs du GIS ECOBAG le 27 février 2004, l'Institution Adour met fin à notre mission au motif que les élus étaient partagés sur l'opportunité de notre mission.

Les raisons d'un échec

Comment analyser cet échec ? nous examinerons d'abord deux raisons conjoncturelles, puis nous suggérerons des raisons plus fondamentales qui tiennent aux limites de la méthode.

La réussite de l'opération devait reposer sur la participation active, en personnel et en moyens financiers, de l'Institution. Si le conseil d'administration de l'Institution a donné son accord pour cette mise en œuvre et a accepté de s'impliquer financièrement dans l'opération ; sa contribution reste relativement faible à hauteur de 10 000 € sur deux ans (2003 et 2004). Si les

chargés de mission se sont impliqués de bonne grâce à l'opération, l'implication des responsables demeure insuffisante car la procédure leur a été imposée de l'extérieur par un de leur financeur, l'Agence de l'Eau et le soupçon d'audit caché a toujours pesé sur notre mission. Par ailleurs, un doute subsiste sur la qualification de la situation qui motiverait la logique d'action: s'agit-il bien d'une controverse scientifique ? Les associations sont-elles en mesure de proposer des expertises alternatives

Cependant notre échec tient à des raisons plus fondamentales liées à la méthode elle-même. En premier lieu, le poids de la stratégie dans PROTEE. Si la méthode ne donne pas un contenu précis à l'innovation afin de ne pas réifier le projet ; elle donne cependant un contenu prescriptif à l'environnement du projet défini comme le monde futur qu'il faut viser. Le monde futur désirable s'inscrit dans la première série des indicateurs et il constitue ainsi une contrainte normative et prescriptive qui pèse comme une norme sur les choix du présent. Il nous conduit à retomber dans les travers d'une gestion stratégique des projets et notamment à dévaloriser les compétences actuelles des acteurs. Nous développerons cette critique sibylline dans la prochaine partie du texte. Seconde raison de l'échec : il ne suffit pas qu'une méthodologie d'évaluation soit convaincante théoriquement — cela semble être le cas pour celle que nous utilisons ici — mais il faut aussi qu'elle soit susceptible d'intéresser profondément ses destinataires, les chefs de projets innovants, mais aussi les responsables de l'Institution. Pour les intéresser, l'évaluateur doit les persuader que la réalisation de leurs objectifs passe par la réalisation de son évaluation. Or la méthodologie d'évaluation que nous utilisons repose sur une ignorance supposée des porteurs de projets évalués. Elle risque de fragiliser ses destinataires sur le plan de la compétence professionnelle si importante dans le champ de l'aménagement. Le point faible de cette méthode nous semble donc résider dans l'amnésie de cette condition d'intéressement, la capacité de l'évaluation à légitimer les compétences professionnelles des destinataires, quitte à les redéfinir autrement¹⁵. Notre diagnostic initial — les qualités de la logique équipementière risquent de compromettre le tournant vers la gestion intégrée — militerait pour une transformation « autophagique » de l'Institution consacrant ses efforts à affaiblir ce qui constituait sa force passée. Cette stratégie semble peu réaliste. Ne faudrait-il pas au contraire utiliser les points forts de la période équipementière de l'Institution Adour pour les mettre au service de la gestion intégrée ? L'Institution Adour ne sait pas gérer du projet ; elle ignore ce qu'est la gestion intégrée. Cependant elle a des compétences qu'il faut utiliser pour les dévier dans un autre usage (par exemple la souplesse tactique et la capacité manipulatrice). Comment obtenir des transformations profondes avec les membres de l'Institution Adour tels qu'ils sont ?

Les entretiens avec les chefs de projet et les responsables nous ont permis d'entrevoir une possible solution qui repose sur la revalorisation des compétences politiciennes des membres de l'Institution. Cette gestion politicienne que nous analysons comme une logique d'efficacité « chinoise » constituerait une piste pour sortir de l'impasse, mais elle ne pousse pas au changement, plutôt à s'adapter à la situation. C'est elle que nous allons analyser à présent.

¹⁵ Je suis redevable ici des analyses d'Olivier Soubeyran concernant une des causes du succès des approches collaboratives américaines : parce qu'elles procuraient une nouvelle compétence au *planner*, celle de médiateur.

IV. Le savoir faire politicien pour sortir de l'impasse

Que faire lorsque toutes les méthodologies classiques d'action ont été peu ou prou explorées et que la situation semble bloquée ? Il reste à inverser la démarche. Alors que la méthodologie liée aux contestations, ou à un moindre degré, celle liée à l'indétermination, reposent sur l'ouverture d'un espace public, on peut ainsi a contrario dépolitiser la question de l'eau, engager un processus d'évitement des conflits et des contestations. Théoriquement, cela nous oblige à nous tourner vers d'autres sources. Parmi celles-ci, l'action « à la chinoise », décrite et analysée par le philosophe François Jullien¹⁶, semble correspondre assez bien à l'action engagée par l'EPTB. Elle présente deux caractéristiques centrales.

- La planification se fait sans objectif précis. En quelque sorte, le chargé de mission préconise une orientation générique assez vague (nous voulons mettre en place une gestion intégrée) mais sans avoir la méthodologie du changement. Quelle que soit la méthodologie choisie, elle se heurtera à un conflit ouvert. Plutôt que d'engager une action frontale, il vaut mieux dans ce cas introduire dans les processus en cours quelques éléments, apparemment sans intérêt, de transformation de ces processus.
- Ce qui signifie qu'il est préférable de s'appuyer sur ce que les divers protagonistes (et surtout les plus puissants) désirent. Le préfet veut des Schémas d'Aménagement et de Gestion de l'Eau (SAGE), mettons en œuvre cette procédure ; les élus locaux désirent une politique de développement local : mettons en œuvre une telle politique qui permettra à l'Institution de territorialiser son action et d'occuper le terrain ; les naturalistes désirent une Commission Locale de l'Eau ? créons une Commission Locale de l'Eau où leur représentation restera marginale. L'Institution évite soigneusement tout débat de quelque sorte que ce soit sur la gestion intégrée et sur la politique souhaitable pour le bassin versant. La politisation est évitée, mais il n'en reste pas moins que les protagonistes vont se retrouver entraînés dans un dispositif institutionnel assez contraignant, le SAGE, qu'ils ne pourront récuser.

Le responsable de la Mission Adour Maritime, un des chargés de mission de l'Institution, témoignerait ainsi d'un réel savoir-faire politicien dont l'analyse est difficile, car il est fortement dévalorisé et masqué d'habitude sous les catégories stratégiques. C'est un savoir-faire dont la rationalité serait de type « efficience chinoise », sans idée, ni stratégie : le sage est sans idée, l'efficience ne s'appuie pas sur la stratégie mais elle épouse les contraintes de la situation. Le chargé de mission ne sait pas ce qu'est la gestion intégrée, il a juste une vague sensibilité environnementale et patrimoniale, mais malgré tout, il est susceptible de réussir à faire évoluer l'EPTB dans cette direction. Il a une démarche, mais pas de stratégie : il ne sait pas ce qu'il veut, l'action lui fournira des clarifications à ce sujet. C'est une étrange théorie du changement social.

Le suivi du chargé de mission nous fournit une autre piste pour le passage à la gestion intégrée. Le développement local apparaît comme un point de passage éventuel entre logique équipementière et logique de gestion intégrée conforme au développement durable. La question de la représentation de l'entité environnementale est au cœur de la démarche¹⁷. En

¹⁶ Jullien F., 1996, *Traité de l'efficacité*, Paris, Grasset.

¹⁷ Nous avons soulevé cette question dans une étude sur les politiques alpines : les associations transalpines y répondaient par la notion d'écorégion, ce mixte de territoire et d'écosystème Cf. Lolive J., Tricot A., 2004, « The emergence of an alpine expertise founded on the percolation of the environmental referential », *Innovation : The*

l'occurrence pour le responsable, il s'agit dans un premier temps de substituer le fleuve considéré comme territoire des élus locaux au fleuve considéré comme entité environnementale. L'efficacité est atteinte non lorsqu'on convainc les élus d'adhérer à une vision de l'avenir, mais lorsqu'on se moule dans leurs desiderata. L'exemple qui suit devrait éclairer ce paradoxe.

Exemple : satisfaire les demandes communales pour affaiblir les logiques de berge

Quelle est la demande des petits élus locaux des bords de l'Adour à l'égard de la Mission Adour maritime ? Ils veulent qu'on les aide à réaliser des actions de développement local, plus exactement des travaux d'aménagement des berges et des petites actions de développement dans leurs communes. Le chargé de mission de l'EPTB accède à ces demandes communales mais il ajoute que ces actions « doivent être menées ensemble sur les différents territoires pour éviter que l'on ne reparte dans une logique de berges » L'important c'est ici que les élus qui sont de part et d'autre du fleuve acceptent de « se rencontrer autour d'une table et qu'ils abandonnent leur réflexe de rive ». La table qui les réunit symbolise la jonction des deux rives du fleuve. Le fleuve existe d'abord comme un « entre-deux » — il est ce que les élus ont en commun, une composante du monde qu'ils partagent avec leurs contemporains, mais aussi avec ceux qui sont passés et avec ceux qui viendront après eux — avant que d'avoir un contenu positif qui pourrait fonder une politique de gestion intégrée. Le pari de cette démarche, nous semble-t-il, c'est de montrer qu'au lieu de se limiter à l'appropriation des territoires communaux et la clôture identitaire, l'espace public s'enracine dans la matérialité et la spatialité d'un monde commun où le fleuve joue sa partition.

Le développement local apparaît ici comme un tiers médiateur, une possible passerelle entre logique équipementière et gestion intégrée. Cependant, il reste un risque d'enfermement dans la logique des élus. Ceux-ci ne veulent que du développement fluvial et touristique. Il pourrait en découler l'occultation des aspects liés à la gestion environnementale qui est appelée à devenir une obligation (DCE). Les principales caractéristiques de cette logique d'action politicienne que nous ébauchons ici sont les suivantes

| SITUATION : IMPASSE | | | | | |
|--------------------------|---|-----------------------------|---------------------------|--|-------------------------|
| Logique : ce qui importe | Méthodologie d'action | Modèle | Méthodologie d'évaluation | Objet d'évaluation | Contenu de l'évaluation |
| L'évitement des conflits | Pas de hiérarchie a priori, ni de choix affiché de fins et moyens mais contraintes du processus en cours « Ne pas agir » (se confondre avec le cours spontané des choses) : Dépolitisation Planifier sans objectifs | La transformation graduelle | ?? | Capacité à évaluer le potentiel de situation pour transformer la situation | ?? |

Conclusion

Comment passer de la construction des barrages à une logique de gestion intégrée ? L'Institution Adour hésite devant cette injonction de changement qui lui est imposée par ses tutelles et ses financeurs. C'est ainsi qu'elle refusa de s'inscrire dans la démarche pédagogique que nous lui proposons et mit fin à notre mission d'appui stratégique qui était destinée à renforcer sa capacité d'innovation. La logique politicienne qu'elle met en œuvre actuellement ne semble pas à la hauteur des enjeux et pourtant, elle pourrait bien favoriser à terme le changement institutionnel de l'EPTB en amorçant un processus d'*apprentissage non-dirigé*. En d'autres termes, la valorisation du savoir faire politicien des membres de l'Institution Adour renforcerait sa capacité de s'adapter à un nouveau cadre d'action, la gestion intégrée, qui n'est pas défini a priori. Nous verrons dans les années qui viennent si cette possibilité se réalise. Mais la gestion intégrée n'est pas qu'une affaire de politiques publiques. Peut-on quitter leur champ avec ses logiques d'action traditionnelles pour imaginer une politique plus novatrice qui organise la coexistence des mondes de la rivière ?

La politique de gestion intégrée serait alors fondée sur ce fleuve Adour qui circule et réunit différents mondes présents et à venir : par exemple le monde équipementier des aménageurs qui saisit le fleuve comme son champ d'intervention dans la perspective d'une artificialisation ; le monde riverain qui constitue l'Adour en bien commun dont les différents usagers sont potentiellement en conflit ; le monde des écologistes où l'Adour est défini comme un écosystème qu'il faut protéger, etc. Penser le fleuve qui réunit ces mondes, c'est penser sans exclusive la diversité des liens qui unissent les sujets et le fleuve : liens causaux, liens sensibles et liens symboliques. La politique de gestion intégrée nécessite donc la reconnaissance positive de ces mondes singuliers, de ces localités, chacune étant définie non comme un simple *topos* mais comme *chôra*¹⁸ un lieu existentiel qui est tout pétri d'imaginaire, de valeurs et d'affects. On passerait ainsi d'une politique publique à une politique de coexistence des mondes, une *cosmopolitique*¹⁹. La gestion intégrée d'un fleuve deviendrait la reconnaissance des mondes du fleuve — qu'il faudrait accepter sans a priori — et l'organisation de leur coexistence. Laissons se déployer les logiques d'action qui configurent les mondes singuliers correspondant à différentes dimensions de l'Adour. La cosmopolitique de l'Adour gèrera les frictions entre ces mondes singuliers dans la visée d'un monde commun, celui du fleuve Adour. Comment faire coexister ces mondes potentiellement conflictuels ? Cette question fait l'objet d'une recherche exploratoire qui débute actuellement.

¹⁸ Sur cette distinction, cf. Berque A., 2000, *Écoumène. Introduction à l'étude des milieux humains*, Paris, Belin, 94. Nous avons déjà repris cette distinction platonicienne signalée par Berque dans l'analyse des risques territorialisés. Cf. Lolive J., 2004, « Configurations, prises et propositions », *Annales de la Recherche Urbaine*, n°95 Apprivoiser les catastrophes, septembre 2004, 7-15.

¹⁹ Sur cette notion, cf. Lolive J., Soubeyran O. (dir.), *L'émergence des cosmopolitiques*, Paris, La Découverte (à paraître 2007) et Tavernier D., 2006, « l'individu et ses droits dans l'espace urbain : des politiques urbaines aux cosmopolitiques in Boudreault P-W (dir.), *Génies des lieux. Enchevêtrement culturel, clivages et réinvention du sujet collectif*, Montréal, Presses de l'Université du Québec.